

厦门市岛内外一体化进程中的 公共服务标准化研究

邓剑伟

(厦门大学 福建厦门 361005)

摘 要 制定和推行公共服务标准,有助于推行厦门市岛内外一体化战略,实现公共服务的标准化和均等化。文章探讨了厦门市岛内外一体化建设与公共服务标准化建设之间的关系,并提出了制定和执行公共服务标准化的具体设想。

关键词 :一体化战略 ;公共服务 ;标准化 ;均等化

中图分类号 :D67

文献标识码 :A

文章编号 :1008-4088(2012)05-0044-05

改革开放以来,厦门市经济快速发展,截至 2010 年,厦门市人均 GDP 已达到 82148 元(按年平均汇率折合 12447 美元),三次产业结构为 1.1:50.0:48.9,三次产业就业结构为 1:10.8:12.7。根据钱纳里多国发展模型的相关指标可以判定,厦门市工业化进程已达到后工业化阶段水平。同时,厦门市人均可支配收入为 29253 元人民币,人均 GDP 为 12247 美元,已经达到中等发达国家水平。因此,可以说,厦门市面临着经济转轨、社会转型的挑战和机遇。在这样的时代背景下,充分认识公共服务与经济社会发展的关系,大力发展公共服务,推进公共服务标准化和均等化,有助于厦门市岛内外一体化发展战略的实施,实现经济社会新的发展。

一、厦门市岛内外一体化战略实施的背景和条件

厦门市作为我国东南沿海的经济特区之一,城市化进程一直走在福建省甚至全国前列。随着 2009 年海峡西岸经济区战略的正式推行,作为海西经济区三大中心城市之一的厦门市,无疑需要在海西建设中承担更多的责任。就目前的情况来看,在 30 多年的特区建设中,厦门市较好地履行了“先试先行”的战略方针,经济发展和城市化水平不断提升。与此同时,腹地较小、发展空间不足、区域发展不平衡等问题逐渐显现,严重制约着厦门市经济社会的进一步发展。具体而言,厦门市的腹地只相当于福州市的八分之一,泉州市的七分之一,岛内外经济社会发展差距不

收稿日期 2012-04-11

基金项目 本文为厦门大学基础创新科研基金(研究生项目)《厦门市岛内外一体化进程中公共服务体制机制创新研究》(项目编号 201122G004)和 2011 年厦门市社科联课题《厦门建立公共服务与经济发展水平相适应的机制研究》的成果。

作者简介 邓剑伟(1986-)男,厦门大学公共事务学院博士研究生,主要研究方向为政府改革和治理。

断扩大,形成了岛内城市和岛外农村的二元结构;岛内外各区公共服务供给水平差异显著,公共服务非均等化制约岛外发展。

面对紧迫的任务和严峻的现实,厦门市委、市政府提出了“提升岛内、拓展岛外、推进岛内外一体化建设”的发展战略,旨在通过实施岛内外“规划发展一体化、基础设施建设一体化、基本公共服务一体化”等举措,提升岛内,拓展岛外,实现岛内外均衡协调。经过一段时间的前期论证和准备,2010年2月,厦门市正式推行岛内外一体化发展战略。2010年6月,国务院批准厦门经济特区的范围从岛内扩大到全市,这为厦门岛内外一体化建设解除了岛内特区与岛外非特区的体制性的障碍。2011年2月24日,厦门市第十三届人民代表大会第六次会议表决通过了《厦门市人民代表大会关于加快岛内外一体化建设的决议(草案)》。如今,厦门市岛内外一体化发展战略正如火如荼地开展。

如果说岛内外一体化发展战略为厦门市破解经济社会发展难题指明了方向,那么厦门市需要准备哪些条件、采取什么行动以配合一体化战略的实施,无疑是一个值得我们思考的问题。关于厦门市岛内外发展战略,有一个形象的比喻:厦门城市的“拳头”过去一直是厦门岛,现在这个拳头要伸展开来,成为一个“手掌”,“掌心”是海湾,沿着这个“掌心”,厦门岛是“大拇指”,随后有集美、同安、翔安、海沧四个“手指头”,形成一个完整的“手掌”,就是由五个城区组团形成的新型的现代化、国际性的滨海新城。可见,岛内外均衡发展是这一战略的核心所在,其中,基本公共服务一体化又是基础和保障。为了实现基本公共服务一体化,助力岛内外一体化建设,在公共服务方面,需要借鉴国内外最新实践经验,推行标准化改革,形成覆盖全市的基本公共服务体系。

二、公共服务标准及其特点

从某种意义上说,当代政府公共服务标准化改革起源于英国保守党领袖梅杰所推行的“公民宪章”运动。1991年7月,英国政府以白皮书的形式提出“公民宪章”,要求公共部门明确制定顾客可以预期所得到的公共服务质量和水准的文件,并声明承诺保证达到这些服务标准。目前,制定和执行公共服务“宪章”,已经成为欧洲国家公共部门改革的共同趋势。在推行公共服务标准化的过程中,政府告诉消费者如何联系他们、消费者所能期待的服务标准以及服务出现问题时应该如何处理等方面的内容。因此,有学者将公共服务标准化界定为“通过对公共服务标准的制定和实施,以及对标准化原则和方法的运用,以达到公共服务质量目标化、公共服务方法规范化、公共服务过程程序化,从而获得优质公共服务的过程”。^[1]

公共服务标准有着不同的分类,但都遵循以下准则:部门的内部程序、过程、绩效和评估方法,提供服务所需要的资源和能力(不需要包括关于要求的特别说明),提供服务的必须条件,业务术语,提供给服务受益人的信息,服务标准能够被鉴定,服务企业的相关标准,服务消费者的相关标准等。还需要指出的是,公共产品标准和公共服务标准并不完全相同,二者是相似的,但也存在一些重要的不同:公共产品标准主要遵从功能结构,对需求的遵从显得很重要,但却不是经营者实现遵从的方式。

那么公共服务标准究竟有哪些特点?通过梳理国内外公共服务标准化理论研究和改革实践,笔者认为公共服务标准具以下三个显著特点。首先,公共服务标准是一套切实可行的服务标准,包括服务领域、服务对象、服务质量、服务供给时间、服务供给方式、服务评价、服务申诉、服务救济等方面的详细规定;其次,公共服务标准是动态发展的,政府部门会依据服务标准对部门绩效进行评估,并根据评估结果,修正和更新服务标准;第三,公共服务标准的制定和执行

体现“共同治理”理念,在这一过程中,政府需要更新执政理念,重视和保护所有公共服务利益相关者的意见和利益。

三、公共服务标准化的作用和意义

正如上文所述,公共服务标准具有一系列鲜明的特点,这就使得公共服务标准化建设兼具理论创新性和实践导向性,对于推行厦门市岛内外一体化建设,实现公共服务均等化和一体化具有重要的作用和意义。

公共服务标准化的作用可以主要概括为经济发展和社会建设两个方面。首先,在经济建设方面,公共服务标准化有利于相关市场更好地发挥功能,也有利于形成持续的经济动力。不同的利益相关者都能够从公共服务标准化中获益,尤其是普通大众,他们将被赋予权利以获得更多的相关信息和进行更加安全的选择。服务提供者也能够从公共服务标准化中受益,这得益于内部过程的合理化,更好的市场信号和基于相关标准界定自身在公共服务供给市场中定位的机会。诚然,他们并不是公共服务标准化的主要支持者,因为他们在当前信息不对称的环境下可以面临更小的压力。

其次,在社会建设方面,一方面,公共服务标准化的推行,有助于将更多的有限资源分配给公共服务部门生产优质高效的公共产品和公共服务。值得一提的是,这能够提升公众的服务满意度、幸福感和社会福利。另一方面,公共服务标准化的推行,有助于弘扬公平、平等的理念,减少地区、群体间公共服务非均等化现象,加大对公众的保护和赔偿力度,培育社会凝聚力和社会信任,增加社会资本。

因此,公共服务标准化对于厦门市岛内外一体化发展具有重要的现实意义,这主要表现在以下三个方面。首先,公共服务标准化有助于厦门市实现公共服务均等化和公共服务一体化。一是公共服务标准化有助于提升岛内外各区公共服务的供给能力,确保岛内外公民活动大体一致的公共服务;二是公共服务标准化与均等化存在着动态互动关系,二者互相促进,不断调整,直至实现岛内外公共服务的一体化。其次,公共服务标准化有助于为厦门市岛内外一体化建设提供保障,如,通过财政转移支付和岛外公共服务建设工程,有助于缩小岛内外的教育、医疗、基础设施等服务领域的差距,改善民生,实现社会和谐稳定。第三,公共服务标准化有助于厦门全市经济社会均衡快速发展,正如上文所述,公共服务标准化在经济建设和社会发展方面具有重要作用,将为厦门市经济社会发展提供良好的外部环境和充足的内在动力。

四、厦门市推行公共服务标准化的困难和挑战

当前,厦门市岛内外的经济社会发展程度差异较大,公共服务非均等化现象显著。因此,厦门市在推行岛内外一体化发展战略和公共服务标准化的过程中,将会遇到历史沿革、发展理念、制度体制等方面的困难和挑战,需要加以克服。

首先,受历史沿革所限,岛外经济社会发展程度远低于岛内。财政能力和社会发育程度是衡量一个地区公共服务供给能力的重要标准,也是推行公共服务标准化和均等化的基础。在经济特区建立的 30 多年里,厦门市从一个小渔村变成一个具有国际影响力的大城市,但厦门市的建成区仅有近 200 平方公里的区域,并且主要局限在厦门本岛西部和中部,本岛东部主要还是农村和城乡结合部。虽然实行了“村改居”、“镇改街”,但“村改居”之后居民的“农民意识”

仍然根深蒂固。^[3]虽然推行了体制和制度上的变革,但是岛外和城乡结合部的居民仍无法享受与岛内居民相等的公共服务。从产业发展来看,岛内各区主要是以现代工业和服务业等二、三产业为主,几乎没有农业,而岛外各区多以初级工业和传统农业为主的一、二产业。从经济发展的阶段看,岛内已经进入了后工业化时期,逐步向现代服务业经济转变,而岛外才处于工业化的初期,有的地方还基本上是以传统的小农经济为主。^[2]可以说,厦门市岛内、岛外的发展程度一个是“天上”,一个是“地下”。在这样的现实面前,推行公共服务标准化就需要在资源转移、政策支持、服务标准设定等方面付出更多的努力,优先向岛外倾斜。

其次,居民岛本位意识浓厚,缺乏全市一体化发展的战略和眼光。厦门市在发展的过程中,受自然条件和地形所限,与外界沟通不便,岛上的居民逐渐形成了较为浓厚的“小岛意识”,使得厦门市的长远发展存在隐患。一是推行岛内外一体化战略,必须转移一部分产业和人员到岛外,但是受到“岛本位”理念的限制,大部分人仍然不愿意到岛外开拓自己的事业和工作,这样岛外的长远发展就得不到充足的资金和人员支持,岛外的公共服务供给能力也得不到改善。二是由于“岛本位”理念的存在,大部分岛外居民没有被纳入统一的公共服务体系之中,或者服务供给上存在着区别对待的现象,岛外居民对厦门市的公共服务满意度明显低于岛内居民,对厦门市的归属感不强。可以说,厦门市发展的未来在岛外,厦门市推行岛内外一体化发展战略和公共服务标准化无疑需要站在全市的立场进行考虑,需要将岛内各区与岛外各区放在同等重要的位置,而不是让岛外辅助岛内的发展。如果将眼光继续停留在岛内,那么岛内外一体化将难以实现,公共服务标准标准化和一体化也无从谈起。

第三,厦门市岛内外统筹发展,缺乏必要的体制和制度保障。一项政策的推行,必然需要制度和体制方面进行配套改革,这样才能达到预期的目标。厦门市推行岛内外一体化发展战略,以期实现基本公共服务一体化等目标,需要突破以下制度和体制方面的障碍。一是户籍制度的障碍。由于岛内外推行不同的户籍制度,岛内外居民在公共服务供给方面受到区别对待,今后需要改革户籍制度,将全市居民纳入统一的公共服务体系(包括教育服务、文化娱乐服务和统一的社会保障体系等)。二是财政转移支付制度的障碍。岛内外各区的经济发展水平和财政收入能力不同,导致各区公共服务供给的能力存在加大差异,今后需要在现有全市对各区纵向转移支付的基础上,尝试各区间横向的转移支付。

五、岛内外一体化进程中推进公共服务标准化的对策建议

通过以上分析,不难发现,厦门市岛内外一体化建设与公共服务标准化建设之间存在着密切的联系,二者是不可分割、相互促进的。岛内外一体化建设是公共服务标准化建设的基础和保障,公共服务标准化建设是岛内外一体化建设的动力和目标。因此,推进厦门市公共服务标准化建设的基本思路,就是将其与岛内外一体化建设相联系,制定公共服务领域一系列标准化章程,赋予公民知情权、参与权和申诉权,依据公共服务标准开展政府绩效评价,加强相关制度建设。

首先,推行岛内外均衡发展,为公共服务标准化奠定基础。在厦门市能否建立起一套岛内外各区都比较适用的公共服务标准,关键在于各区能否实现均衡稳定的发展。因为,如果岛内外的的发展水平差距过大,那么公共服务标准就很难设定,一些涉及服务时间、服务效率的标准,经济社会发展较为落后的地区尚有可能通过自身的努力去实现,但是像服务供给水平、服务质量这类标准,则在很大程度上取决于客观条件,单纯通过自身的努力无法实现。因此,如果公共服务标准制定的过高,则会加重岛外各区的负担,如果公共服务标准设定的过低,则有可能会降低岛内居

民的满意度。为了避免这种“高不成低不就”的局面,要加大对岛外发展的支持,协调岛内外发展。

一是给予岛外各区经济社会发展以更多的政策支持。迅速将经济特区的相关政策推广到全市,并在不违背公平的情况下,在招商引资、税收优惠、财政转移支付等政策上向岛外倾斜,推动岛外各区的产业转移和产业集聚。二是科学制定岛外各区的发展规划,合理空间布局,加快机场、隧道、大桥、大型商务区和商务营运中心等基础设施建设,加强岛内外在经济、社会、生活上的联系。三是结合岛外各区优势,开发布局特色产业,如机械工业、特色旅游度假、大型零售等行业。

其次,制定和实施公共服务相关领域的服务标准,建构公共服务标准化实体。厦门市推进公共服务标准化的关键在于建立一套切实可行的公共服务标准。需要指出的是,服务标准与服务指标并不完全一致。指标是揭示事物成就或现状的一种测量、信号或基准,我们常常用指标来测量或核实项目是否正在开展,或开展到了什么程度(南非国家发展项目,1999)。而公共服务标准则是关于服务是否被有效供给的指标,它主要用来测量或评估公共服务供给部门的绩效,以核实服务供给是否达到相应标准,并且公共服务标准需要测量。因此,笔者建议可以采用与建构指标相同的方法来建构服务标准。

一是合理界定厦门市公共服务领域。结合国内外现有研究,笔者认为可以将厦门市公共服务划分为公共信息、公共安全、公共教育、医疗卫生、环境保护、社会保障、基础设施、公共交通、文体休闲、科学技术、机关效能等11大领域。二是科学建构厦门市公共服务标准化二元维度。在公共服务性质维度方面,下设保障性、福利性和应急性三个层面;在公共服务标准类型维度方面,下设数量、质量、效率、态度四个层面。三是设计厦门市公共服务一体化标准。一套完善的公共服务标准应该包括以下6个方面的内容:即一份关于相关服务的说明,一个关于服务供给的保证或承诺,明确的服务供给目标,服务供给的费用支出,供给服务的方式和时限,申诉和赔偿机制。

第三,完善公共服务标准化相关制度,提供外在保障和支持。开展公共服务标准化运动,需要制定和推行相关制度,具体来说,包括以下四个方面。

一是加快公共服务标准化法律制度建设。不少国家,上至宪法,下至地方部门章程都有关于服务标准的规定。因此,厦门市应该加快制定《公共服务标准章程》、《公共财政管理法》等规章制度。二是建立政府部门公共服务绩效评价制度。依据制定的公共服务标准,定期评价政府服务绩效,评定服务标准最佳实践,并依据评价结果,定期调整服务标准。三是建立信息收集和传递制度。公布相关部门所制定的公共服务标准,让公众了解他们所能获得的服务标准和服务方式,鼓励公众参与服务标准制定,定期收集公众对服务的满意度情况。四是设立公共服务申诉和赔偿制度。明确告诉公众,当他们对政府所提供的服务不满意,他们能够通过何种渠道进行申诉,如果他们受到伤害和损失,能够获得哪些赔偿。

第四,促进公共服务标准化与公共服务均等化相对接。

一是根据设定的公共服务标准制定公共服务均等化的时间进度和发展目标,不断缩小岛内外各区在公共服务供给上存在的差距。二是根据公共服务均等化的实施状况,不断调高公共服务标准,以提升厦门市整体公共服务绩效水平和公众的公共服务满意度。

参考文献:

- [1]李上.公共服务标准化体系及评价模型研究[D].北京:中国矿业大学,2010.
- [2]黄向阳.厦门岛内外一体化存在的问题与对策措施建议[J].厦门特区党校学报,2010(3).

[责任编辑 蓝剑平]